

Protection des aires protégées à l'épreuve de l'exploitation minière artisanale en RDC : Cas du Parc National de la Garamba

Richard MUGISA LIRIGO

Chef de Travaux, Faculté de droit, Université de Kisangani, RD Congo

Copyright © 2018 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: Although the DRC's nature conservation laws consider artisanal mining in protected areas as an illegal activity and incompatible with conservation objectives, the hunting grounds of Garamba National Park in the Province of Haut-Uélé (DRC) is experiencing an influx of miners from all sides, which poses a threat to the integrity of the PNG. Examining the strengths and limitations of each of the exploitable options for solving this problem, this article proposes the participatory definition of a transition, similar to participatory zoning, to reconcile the imperatives of nature conservation with local communities' rights.

KEYWORDS: protected areas, mining, Garamba, DR Congo.

RÉSUMÉ: Bien que les lois de la RDC relatives à la conservation de la nature considèrent l'orpaillage artisanal dans les aires protégées comme une activité illégale et incompatible avec les objectifs de la conservation, les domaines de chasse du Parc National de la Garamba situés dans la Province de Haut-Uélé (RDC) connaissent un afflux d'orpailleurs venus de tout bord, ce qui constitue une menace certaine sur l'intégrité du PNG. Examinant les forces et limites de chacune d'options explorables pour la résolution de ce problème, le présent article propose la définition participative d'une transition, semblable au zonage participatif et ce, pour concilier les impératifs de la conservation de la nature avec les droits des communautés locales vivant dans les environs.

MOTS-CLEFS: aires protégées, exploitation minière, Garamba, RD Congo.

1 INTRODUCTION

Bien que les lois de la RDC relatives à la conservation de la nature considèrent l'orpaillage dans les aires protégées comme une activité illégale et incompatible avec les objectifs de la conservation¹, les domaines de chasse du Parc National de la Garamba en RDC comptent une vingtaine des villages ou camps miniers regorgeant environs 19.000 orpailleurs repartis dans les DC de Gangala na Bodio et de Mondo Missa, ce qui constitue une menace certaine sur l'intégrité du PNG.

Cette restriction fait que ni l'administration territoriale, ni les autorités minières n'ont accès aux trois Domaines de Chasse du Complexe de la Garamba. Les raisons de cette absence sont à la fois légales et pragmatiques.

¹Article 33 de la Loi N°11/009 du 09 juillet 2011 et Article 25 de la Loi N°14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature

En effet, si du point de vue juridique, l'administration et la réglementation de l'exploitation minière artisanale prévue dans la législation minière congolaise² ne s'applique pas aux zones protégées car la loi de 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement tout comme celle de 2014 sur la conservation de la nature stipulent expressis verbis que « toute activité incompatible avec les objectifs de la conservation est interdite dans les aires protégées et tout droit accordé dans les limites des aires protégées et leurs zones tampon est nul »³ ; sur le plan pragmatique, les autorités formelles refusent également de recenser le nombre d'orpailleurs et de négociants exerçant dans les domaines de chasse (Azandé, Gangala na Bodio, Mondo Missa) par crainte de légitimer leur présence dans une zone où ils ne devraient théoriquement pas exercer⁴.

Face à ce vide de gouvernance, les chefs coutumiers (Azandé, Logo-Ogambi, Mondo Missa) ont instauré dans leur chefferie respective un mode *sui generis* de gouvernance coutumière du secteur minier hiérarchisé et accepté. Au-delà des avantages que semble offrir ce mode de gouvernance coutumier du secteur minier, le problème qui se pose est celui de la conciliation des exigences légales avec celles de la conservation de la nature et des droits des communautés locales.

Cette situation soulève plusieurs interrogations notamment quelles sont les perspectives légales explorables? Et quelles sont les forces et limites de chacune des options envisagées ?

Pour tenter de répondre aux questions ci-dessus, le présent article relève d'abord les aspects historiques du secteur minier dans les Domaines de Chasse du Parc National de la Garamba (I), analyse ensuite la gouvernance du secteur minier dans les Domaines de Chasse (II), avant d'examiner les options légales explorables (III).

2 HISTORIQUE DU SECTEUR MINIER DANS LE PNG ET ENVIRONS

L'importance de l'exploitation minière artisanale (EMA) dans l'économie locale des territoires de Faradje, Watsa, et Dungu (de façon plus équilibrée) tient à la fois de la présence forte et dispersée de gisements aurifères alluviaux, éluviaux et filoniens dans la région, mais surtout à l'histoire de cette exploitation au cours du dernier siècle.

L'historique du secteur minier nous enseigne ainsi à quel point l'exploitation artisanale est devenue centrale dans les stratégies locales de subsistance et d'entrepreneuriat dans les environs du PNG. Ainsi, pour ce point, nous dressons un bref aperçu historique de la Société minière de Kilo Moto (SOKIMO), de Kibali Gold Mine ainsi que du Parc National de la Garamba (PNG).

2.1 SOCIÉTÉ MINIÈRE DE KILO MOTO (SOKIMO)

La SOKIMO, « Société Minière de Kilo-Moto », est une entreprise du portefeuille de l'Etat congolais, œuvrant dans le secteur minier, principalement dans la recherche, la production et la commercialisation de l'or. Son histoire est intimement liée à la découverte de l'or en 1903 dans la partie orientale de la RDC par deux prospecteurs australiens HANNAN et AUBRIEN chargés de mission par le Gouvernement de l'Etat Indépendant du Congo. Ils découvrirent de gravier aurifère dans le bassin de la rivière AGOLA, affluent de l'ITURI et baptisèrent cette zone « KILO » du nom de « Krilo », grand chef coutumier de la région minière appartenant à l'ethnie Mambisa. Et, l'exploitation minière débuta en 1904.

En 1906, HANNAN porta ses recherches vers le Nord, dans le Haut Uélé et signala les alluvions aurifères dans la rivière MOTO, sous affluent par l'AREBI de la KIBALI Uélé. Le nom de la rivière fut alors utilisé pour désigner l'ensemble des mines du Nord, les quelles ne furent mises en exploitation qu'en 1911. Ce n'est qu'après la découverte du site de Moto en Haut-Uélé que l'entreprise minière de la région aurifère de l'Ituri/Haut-Uélé sera appelée Kilo-Moto, qui depuis plus d'un siècle symbolise l'or du Congo⁵.

Cette société minière a changé de nature juridique au cours de l'histoire : à sa création en 1905, KILO MOTO est une propriété privée du Roi Léopold II, alors propriétaire de l'E.I.C et de toutes ses richesses naturelles. En 1908, quand le Roi Léopold II cède l'E.I.C à la Belgique, il cède également KILO MOTO qui devient propriété de la colonie jusqu'en 1919. De 1919

²Voir article les articles 9 à 16 de la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier de la RDC telle que modifiée et complétée à ce jour par la Loi N°18/001 du 9 mars 2018.

³Article 33 de la Loi N°11/009 du 09 juillet 2011 et Article 25 de la Loi N°14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature.

⁴Discussions avec le Chef de Terre azandé (Durba, 18 janvier 2018), l'AT de Faradje (Faradje, 22 janvier 2018) et le Chef du Bureau des Mines (Watsa, 1^{er} février 2018).

⁵ Human Rights Watch, *Le fléau de l'Or*, New York: HRW. 2005, p.14

à 1926, Kilo Moto prend le nom de la « Régie Industrielle des Mines d'Or de Kilo-Moto », propriété privée de la couronne belge. C'est pendant cette période que la régie entreprend l'exploitation filonienne. Enfin, de 1926 à 1960, l'entreprise est nommée « Société des Mines d'Or de Kilo-Moto » et redevient propriété de l'Etat(Congo-belge).

Au cours de ce premier demi-siècle, la SOKIMO exploite ses 83 000 km² de concession (limitée au nord par la frontière ougandaise en Ituri et la frontière soudanaise dans le Haut-Uélé) de manière à la fois artisanale et semi-industrielle. Elle emploie environ 50 000 creuseurs et crée des villages miniers dans plusieurs territoires.

Malgré la création du Parc National en 1938, la SOKIMO continuait d'exploiter de nombreux chantiers et de lancer des recherches géologiques rudimentaires dans la zone de Sambia, mais aussi dans l'actuel Domaine de Chasse de Mondo Missa du territoire de Faradje. Ceci explique pourquoi l'immense majorité des chantiers sont localisés près des villages du DC de Gangala Na Bodio, que 83% des orpailleurs enquêtés de la zone de Sambia déclarent avoir choisi leur site en cherchant les indices d'exploitation ou de recherche de la SOKIMO (« traces des Blancs »), et que les villageois de Gbéré et Tekadje suivent les indications de leurs parents sur le passage de prospecteurs belges⁶.

La nationalisation de la SOKIMO en 1966⁷ et l'état généralisé de violence dans le pays provoque un départ brusque des Belges, une chute nette de la production d'or et une appropriation désordonnée des chantiers par les employés régulièrement licenciés d'une entreprise de moins en moins rentable. Ce départ est tellement précipité que plusieurs chantiers proches de Sambia sont abandonnés alors même que le gravier aurifère avait déjà été extrait du sous-sol, laissant aux creuseurs le loisir de le tamiser pour récupérer l'or. En 1976, la SOKIMO finit par interdire l'exploitation artisanale⁸ ; malgré la répression de la police minière, les artisans continuent cependant d'exploiter la zone.

Une troisième grande vague d'invasion des sites miniers a lieu dans les années 1980 après la libéralisation de l'artisanat minier en 1982. Décision prise dans la précipitation par un régime déjà fatigué afin de créer des soupapes de résilience pour les populations rurales, cette libéralisation a plutôt créé un chaos où se sont rués des artisans miniers indépendants, des investisseurs occidentaux et des compagnies étrangères semi-industrielles. La SOKIMO divise sa grande concession en trois : la concession 38 de Durba-Watsa (Haut-Uélé), la concession 39 de Djalasiga-Zani (Mahagi) et la concession 40 de Mongbwalu⁹.

Depuis les années 1980, la SOKIMO tire des bénéfices de rente en cherchant à vendre ou à louer ses concessions plutôt que de les exploiter directement. Son siège est d'abord établi à Bambu (Territoire de Djugu, Ituri), puis Bunia. La SOKIMO S.A. est depuis 2008 une société commerciale à participation publique¹⁰ dont une partie des bureaux et archives sont localisés à Watsa.

À partir des années 2000, l'Etat s'engage dans une tentative de rationalisation du secteur minier artisanal en stipulant les règles d'exploitation dans le Code minier de 2002. Il crée de nouveaux services au sein du Ministère des mines auxquels il attribue les compétences suivantes :

- **Le Gouverneur de Province** délivre les cartes de négociant des produits d'exploitation artisanale et ouvre les carrières pour les travaux d'utilité publique sur les terrains domaniaux (Article 11).
- **La Division provinciale des Mines** délivre les cartes d'exploitant artisanal et octroie les droits de recherche et d'exploitation des produits de carrière (matériaux de construction à usage courant).
- **Le Centre d'Expertise, d'Evaluation et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC)** évalue et certifie les colis d'exportation et perçoit la taxe nationale (2% sur l'or).
- **Le Cadastre Minier** gère les droits miniers et conserve les registres miniers. Il est théoriquement compétent pour le zonage des Zones d'Exploitation Artisanales (ZEA) mais ne remplit pas toujours ce rôle.

⁶De nombreuses légendes circulent sur les indices d'exploitation et de recherche géologique des Belges : ils auraient planté du bambou pour marquer les zones riches en gisements (Akwa), évalué la rivière Doko comme particulièrement riche en alluvions (Gbéré), etc.

⁷Ordonnance N°66-419 du 15 juillet 1966 portant création de l'Office des Mines d'Or de Kilo-Moto (OKIMO).

⁸AEMAPRI, Revisitation des contrats miniers en Province Orientale, Dix cas d'études à l'OKIMO, 2007 p.4

⁹ MUGISA LIRIGO Richard, *Contrat SOKIMO-AngloGold Ashanti et droits des communautés locales en Ituri/ RDC*, Editions Universitaires Européennes, Paris, 2016.

¹⁰En application de la Loi N°08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales.

- **Le Service d'assistance et d'encadrement de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (SAEMAPE, jusqu'à récemment appelé SAESSCAM)**, principale interface gouvernementale avec les exploitants artisanaux, guichet unique pour la collecte des taxes des orpailleurs, identifie et recense les sites miniers artisanaux, identifie (théoriquement) les ZEA, et encadre les exploitants.

2.2 KIBALI GOLD MINE

La société minière KIBALI GOLD MINING a pour ancêtre la société BORGAKIM, fondée à partir de la société MOTO GOLD MINES LIMITED, société de droit de la Colombie-Britannique dont le siège social était sis 1600-925, West Géorgia, Street, Vancouvern Colombia- britannique, V6C 3L2.¹¹

Entre 2006 et 2009, Moto Gold Mines Ltd détenait les permis sur le périmètre de la « concession 38 ». Pendant cette période, Moto Gold Mines Ltd réalisa une étude de faisabilité du périmètre consolidé qu'elle publia à la Bourse de Toronto en décembre 2007. Fort des résultats révélés par cette étude, Moto Goldmines décida d'acquérir de nouvelles actions en vertu du contrat d'amodiation unique et d'Assistance Technique et Financière (ATF) conclus le 30 septembre 2008. Devenu l'unique partenaire à côté d'OKIMO et dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions de la renégociation de contrat, Moto Goldmines et OKIMO signèrent le contrat de Joint-venture original le 10 octobre 2009 à raison de 70% pour Moto et de 30% pour OKIMO¹².

Après le processus de révision des contrats miniers en RDC, les actions de Moto Goldmines ont été conjointement rachetées par Randgold resources Ltd et Anglo Gold Ashanti Ltd, le 15 octobre 2009.

Cette transaction accorda au groupe Rand Gold Resources Ltd & Anglo Gold Ashanti Ltd une majorité de parts s'élevant à 70% dans la JV KibaliGold Sprl. Le 22 décembre 2009, OKIMO céda 20% sur les 30% qu'il détenait au profit du Groupe Randgold et AGA. Par conséquent, leur part sociale passa de 70% à 90% dans KibaliGold Sprl, ce qui transforma la structure de partenariat en 45% pour AGA, 45% pour Rand Gold et 10% pour la SOKIMO, une Entreprise du Portefeuille de l'État¹³. Ils ont payé USD 155 millions à l'OKIMO pour acquérir des parts additionnelles dans le projet KibaliGold¹⁴. Tout processus a abouti à une mise à l'écart presque totale du contrôle de l'Etat congolais des gisements d'or et des installations pour leur extraction dans l'ancienne concession 38.

En 2010, la construction des usines de la société KIBALI GOLD MINES dans le territoire de Watsa a nécessité la délocalisation de la population de DOKO ainsi que de nombre des creuseurs artisanaux oeuvrant dans le perimetre minier aux fins d'exploiter le gisement se retrouvant sur ce sol. Environ 21.000 personnes formant 4216 maisons ont été délocalisée, 2408 tombes ont été délocalisées.¹⁵ Si cette délocalisation a été pacifique avec la population locale, il faut noter que celle des creuseurs a conduit à une tension qui a débouché aux violences.

Le Gouvernement a tenté de résoudre le problème en instituant des ZEA en dehors du périmètre minier KIBALI mais exploitants miniers artisanaux semblent réticents à occuper ces ZEA pour multiples raisons poussant certains creuseurs à s'adonner à l'exploitation minière artisanale dans les domaines de chasse du PNG.

Elle a produit son premier lingot d'or en 2013 et sa production annuelle avoisine 600 milles onces d'or.

2.3 PARC NATIONAL DE LA GARAMBA (PNG)

Le Parc National de la Garamba a été créé en 1938 et est l'un des plus anciens du continent africain. En 1980, il est ajouté sur la liste des sites du patrimoine mondial en danger. Par la suite, l'IUCN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) estime que moins de 15 spécimens de rhinocéros blanc résident encore dans le parc. Le World Wildlife Fund,

¹¹ TANDEMA KULITO, *Analyse du contrat d'amodiation liant SOKIMO et BORGAKIM*, 2012, p.11

¹²KABEMBA et Claude KAMBUYA, *Conflict Gold to Criminal Gold : the new face of artisanal mining in Congo*. (Rosebank : Southern Africa Resource Watch), 2013, p. 3.

¹³RANDGOLD RESOURCES, Rapport annuel 2014, 2015, p. 44

¹⁴ENYIMO Martin, Conflit ouvert entre SOKIMO et KIBALI GOLDMINES SPRL sur les royalties, *Les Dépêches de Brazzaville*, le 28 mars 2014, p. 17.

¹⁵RAPPORT KIBALI GOLD MINES 2013, disponible sur : <http://www.rangold.org>, consulté le 9/6/2014.

le Frankfurt Zoological, l'IUCN et l'UNESCO joignent leurs efforts avec le gouvernement zaïrois afin de réhabiliter le parc. Ces efforts portent leurs fruits et le parc est retiré de la liste en péril en 1992.

Toutefois en 1991, une ville voisine est capturée par les groupes armés de la Sudanese People's Liberation Army (SPLA) et les réfugiés ont commencé à migrer dans les zones entourant le parc. Et, comme beaucoup de ces réfugiés étaient armés, de 1993 à 1995, environs 121 animaux sont encore abattus entraînant ainsi le retour du Parc de la Garamba sur la liste des sites du patrimoine mondial en danger dans la même année.

Le Parc National de la Garamba (PNG), d'une superficie de 4900 km, (catégorie II de l'UICN, classé au Patrimoine mondial de l'Unesco en péril en 1996) est situé au Nord-Est de la République Démocratique du Congo (RDC), dans la Province du Haut-Uélé. Il est entouré de trois Domaines de Chasse (DC) dénommés « Azande », « Gangala na Bodio » et « Mondo Missa ». Le Parc et les 3 DC constituent le « Complexe Garamba » qui occupe une superficie totale protégée à 12.400 km². Ce complexe couvre trois territoires (Dungu, Faradje, Watsa), trois chefferies (Wando, Mondo-Misa et Logo-Ogambi) et neuf groupements (Li-Ika, Wando, Nangomb, Budu, Djibir, Tadu, Misa, Buru, Tekadje). La partie nord du Complexe jouxte la frontière avec le Sud-Soudan.

Le Complexe Garamba est la principale aire protégée du pays se situant dans une zone de transition entre deux centres d'endémisme : la savane guinéo-congolaise et la savane soudano-guinéenne, ce qui explique la présence d'espèces typiques de ces deux zones biogéographiques. La diversité biologique, tant floristique que faunistique, y est reconnue comme exceptionnelle. Des blocs de forêts sèches et humides et les ripisylves boisées des rivières alternent avec de grandes plaines alluviales et des zones de savanes arbustive et arborée. La superficie, la richesse et la diversité des habitats naturels permettent aux mammifères dits « de forêt » (bongo, chimpanzé, hylochère, etc.) et à ceux dits « de savane » (lion, hippotrague, girafe, etc.) de s'y développer dans d'excellentes conditions. On y trouve particulièrement une des dernières populations importantes d'éléphants et la toute dernière population de girafes kordofan.

S'il n'existe pas d'établissements humains permanents à l'intérieur des limites du PNG, plusieurs dizaines de milliers de personnes sont installées au sein ou en périphérie des trois Domaines de chasse, les plus gros centres urbains en dehors du Complexe étant Dungu, Faradje, Durba.

En 2005, l'organisation à but non lucratif African Parks Network, basée en Afrique du Sud, a signé un accord de partenariat public-privé avec l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN), autorité officielle de conservation de la faune de la RDC pour une délégation de la gestion du Complexe ; un premier renouvellement de cet accord a eu lieu en 2010, puis un second en janvier 2016 pour 10 ans.

Actuellement une nouvelle entité légale disposant d'une autonomie administrative et technique et du mandat de gestion a été créée début 2015, « African Parks Congo », gérée par un Conseil d'administration qui est l'organe de prise de décision pour le PNG. L'Unité de Gestion du Parc (UGP) est dirigée par le Directeur du Parc et supervisée par le Conseil d'Administration, qui est l'organe exécutif en charge de la gestion quotidienne du Parc.

3 ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR MINIER DANS LE PNG

L'analyse de la gouvernance du secteur minier dans les domaines de chasses du PNG relève d'un côté l'absence des autorités formelles de l'administration minière et sa suppléance par une gouvernance coutumière structurée et acceptée par les acteurs du secteur minier artisanal.

3.1 ABSENCE DES AUTORITÉS FORMELLES DANS LES ZONES PROTÉGÉES

L'administration territoriale tout comme les autorités minières ne sont pas présents dans trois Domaines de Chasse du Complexe de la Garamba pour des raisons à la fois légales et pragmatiques.

Du point de vue juridique, l'administration et la réglementation de l'exploitation minière artisanale prévue aux articles 9 à 16 du Code Minier (loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier de la RDC) ne s'applique pas aux zones protégées. La loi de 2011 sur la Protection de l'Environnement (article 33 de la loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'Environnement) et la loi de 2014 sur la Conservation de la Nature (article 25 de la loi n°14/003 du 11 février 2014 relative à la Conservation de la Nature) stipulent en effet que « toute activité incompatible avec les objectifs de la conservation est interdite dans les aires protégées. Tout droit accordé dans les limites des aires protégées et leurs zones tampon est nul ».

D'une manière plus pragmatique, les autorités formelles refusent également de recenser le nombre d'orpailleurs et de négociants exerçant dans les domaines de chasse par crainte de légitimer leur présence dans une zone où ils ne devraient

théoriquement pas exercer¹⁶. Cette entente entre les autorités formelles et coutumières est scrupuleusement respectée, au point où il y a quelques années, un Administrateur (coutumier) de Foyer Minier a pu faire partir un représentant de l'Administration minière qui avait ouvert un bureau à Subani, au sud-ouest de Sambia¹⁷.

Face à ce vide de gouvernance, les chefs coutumiers (Azandé et Logo-Ogambi, la chefferie de Mondo Missa n'ayant pas encore structuré le secteur) ont instauré dans leur chefferie respective un mode *sui generis* de gouvernance coutumière du secteur minier hiérarchisé selon une répartition verticale du pouvoir.

3.2 UNE ADMINISTRATION COUTUMIÈRE STRUCTURÉE, TRAÇABLE ET ACCEPTÉE

Dans la vaste zone minière de Gangala Na Bodio autour de Sambia, les chefferies Logo-Ogambi et Azandé ont instauré un système très structuré leur permettant d'évaluer et de contrôler le secteur minier artisanal.

Les deux chefs coutumiers, propriétaires traditionnels des terres, sont ultimement responsables du contrôle et de la taxation. Ils désignent des *Administrateurs de Foyer Minier* (AFM) qui gèrent les chantiers au quotidien sur un grand espace. Il existe ainsi deux AFM dans la chefferie Azandé et un AFM dans la chefferie Logo-Ogambi (d'autres sont sans doute actifs dans des foyers plus éloignés). Dans le cas de Sambia, un « foyer minier » est un regroupement de plusieurs chantiers qui se trouvent généralement autour d'un village ou d'un grand « camp » minier – la plupart de ces « camps » étant en réalité de vrais villages dotés d'une population relativement stable et composés d'habitations et de petits commerces. Les AFM règlent les plus grands problèmes techniques et politiques du secteur notamment en redistribuant les taxes prélevées aux chefs coutumiers, mais aussi aux chefs des villages proches ou aux soldats FARDC que l'on trouve souvent de faction sur les routes à proximité des grands chantiers

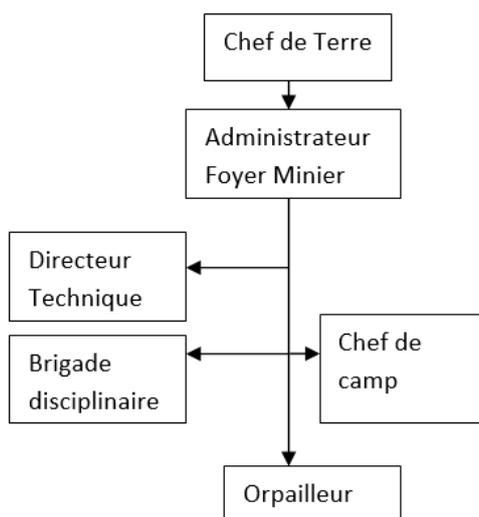
Les AFM délèguent à leur pouvoir à des *Directeurs Techniques* (DT) qui gèrent l'attribution des trous, prélèvent la taxation initiale et hebdomadaire, et veillent au quotidien à la bonne conduite des opérations et des relations entre orpailleurs. Ils sont souvent eux-mêmes orpailleurs et dirigent quelques trous. Personnage le plus important d'un chantier minier, le DT dispose souvent de registres où il consigne le nom de tous les orpailleurs du chantier, la date d'ouverture de tous les trous, et l'état des taxations. C'est auprès des DT que les enquêteurs de l'ONG SAIPED ont conduit l'enquête quantitative.

Les *Chefs de Camp* sont également désignés par l'AFM dans le cas où le village de proximité est, ou était à un moment donné, exclusivement minier. Tel est le cas de plusieurs grands villages dotés de plusieurs grands chantiers situés le long de la route Sambia-Subani, comme Camp Bâche ou Officier. Les chefs de camp assurent la bonne relation des habitants au quotidien, autorisent la construction de cases, règlent les conflits et ont un rôle à jouer dans l'intendance. C'est ainsi avec les chefs de camp que les groupements de cuisinières indépendantes ont à faire lorsqu'elles organisent les repas pour les orpailleurs et les creuseurs. Ce sont également les chefs de camp qui règlent par exemple les conflits entre les mototaxis qui ne cessent d'approvisionner les camps et les chantiers.

Enfin, quelques grands chantiers disposent d'une *Brigade Disciplinaire*, pas toujours armée, qui est en charge de la sécurité et de la discipline.

¹⁶Discussions avec le Chef de Terre Azandé (Durba, 18 janvier 2018), l'AT de Faradje (Faradje, 22 janvier 2018) et le Chef du Bureau des Mines (Watsa, 1^{er} février 2018).

¹⁷Visite des chantiers de Subani, 27 janvier 2018.



L'orpailleur, également appelé *Chef de Trou* ou « *zingueur* » (du lingala *zing* pour or), est responsable du trou qui lui a été attribué et de l'équipe qu'il emploie dans son propre petit site d'exploitation. L'orpailleur choisit son trou et y reçoit le droit d'exploiter en payant au DT un « droit d'affiliation » compris entre 10 000 et 20 000 FC pour une surface au sol de 16 m² (4X4) ou de 25 m² (5X5), selon les chantiers¹⁸. Ce droit lui garantit un libre accès à son trou, jour et nuit, et l'assurance que personne ne viendra y travailler sans son autorisation. Il paie ensuite deux taxes hebdomadaires, le « *liwanza* » et le « *mon-tour* », de 5 000 FC par semaine et par creuseur chacune (négociable selon le rendement estimé du trou), généralement prélevées le samedi. Notons que ces taxes ne donnent aucun autre droit que l'exploitation minière.

Enfin, si un orpailleur plus entreprenant décide d'ouvrir un chantier dans un lieu nouveau et inédit, il doit en demander l'autorisation à l'AFM du secteur. Quand il la reçoit, il devient le DT de ce nouveau chantier.

Tableau 1. Coût comparatif de la taxation légale et coutumière du secteur minier artisanal¹⁹

Système coutumier		Système formel	
Droit d'affiliation	20 000 FC/trou	Taxe d'agrément	430 USD/chantier/an
Liwanza	5 000 FC/creuseur/semaine	Carte d'exploitant minier	25 USD/creuseur/an
Mon-tour	5 000 FC/creuseur/semaine	Taxe sur chantier artisanal	160 USD/chantier/an
		Redevance environnementale	400 USD/chantier/an
Total *	55 000 FC	Total *	20 775 FC

* Pour l'exploitation d'un trou pendant une semaine avec une équipe de 3,5 creuseurs (moyenne quantitative)

Bien que ce système ait un coût différent de l'administration minière, on remarque au passage qu'un orpailleur de Sambia (Gangala na Bodio) paierait deux fois moins de taxes s'il travaillait légalement dans une ZEA instituée par le Ministère des mines sans être soumis aux taxations du pouvoir coutumier – il emprunte plusieurs caractéristiques du système formel.

Ainsi, un « AFM », dans le système formel de la RDC, est souvent le propriétaire d'un carré minier de quelques hectares attribué dans une ZEA, ou son délégué. Il règle les trois taxes d'agrément, de chantier artisanal et de redevance environnementale en début d'année et récupère cette dépense auprès des orpailleurs de son chantier, soit qu'il les emploie directement (auquel cas il paie toutes les cartes d'exploitant minier et est payé en pourcentage de la production), soit qu'il leur

¹⁸ Echanges avec MANU, Directeur Technique du chantier TITANIC à 5 Kilomètres de Sambia (Domaine de chasse de Gangala na Bodio du Parc national de la Garamba)

¹⁹Le montant des taxes dans le système formel avait été fixé par édit provincial de l'ancienne Province Orientale. Elles continuent d'être appliquées aujourd'hui dans les quatre nouvelles provinces de la région, mais peuvent être modifiées par décret provincial.

loue une portion de son carré (auquel cas les orpailleurs paient eux-mêmes leur carte d'exploitant ainsi qu'une redevance régulière convenue) de la même manière qu'un DT dans le système coutumier de la zone de Sambia.

En somme, le système de gouvernance est parfaitement fonctionnel dans les DC et les orpailleurs trouvent de nombreux bénéfices à ce mode de gestion car ils sont libres de travailler sans tracasseries, ce qui en RDC est un véritable luxe. Aucune autorité formelle – ni police minière, ni représentant du gouverneur ou de l'administration du territoire – ne vient « inspecter » les artisans miniers ou opérer des « prélèvements géologiques » comme c'est toujours le cas dans les chantiers administrés par les autorités minières²⁰. L'AFM du secteur veille à ce que tout le monde soit gagnant, et les chefs coutumiers assurent que l'administration formelle reste en dehors des domaines de chasse. Ce qui explique l'acceptation de la gouvernance coutumière du secteur minier dans les domaines de chasse du Parc national de la Garamba.

Face à cette gouvernance coutumière structurée et acceptée comment concilier les exigences légales avec les impératifs de la conservation de la nature et des droits des communautés locales ? Quelles sont les perspectives explorables qui s'offrent aux gestionnaires du Parc National de la Garamba ? Et quelles sont les forces et limites de chacune de ces options ?

4 PERSPECTIVES EXPLORABLES

Avant d'explorer les perspectives explorables, il sied de rappeler que le cadre légal n'autorise les exploitants miniers artisanaux qu'à travailler dans une ZEA : « *lorsque les facteurs techniques et économiques caractérisant certains gîtes d'or, de diamant ou de toute autre substance minérale ne permettent pas une exploitation industrielle ou semi-industrielle, le Ministre des Mines peut ériger de tels gîtes dans les limites d'une aire géographique déterminée en zone d'exploitation artisanale.* »²¹

De plus, d'après la loi de 2011 sur la protection de l'environnement et la loi de 2014 sur la conservation, « *toute activité incompatible avec les objectifs de conservation est interdite dans les aires protégées. Tout droit accordé dans les limites des aires protégées et leurs zones tampon est nul.* »²² L'article 74 de la loi de 2014 prévoit d'ailleurs une amende de cent millions à un milliard FC à toute personne qui, dans une aire protégée, exerce une activité de prospection ou d'exploitation minière ou forestière, de même qu'elle prévoit une sanction pénale de 6 à 12 mois de prison pour l'agent public de l'Etat ayant délivré une telle autorisation.

Les options légales au problème de l'orpaillage dans les zones protégées de Garamba se limitent donc au déguerpissement, au déclassement, ou au zonage participatif.

4.1 DÉGUERPISSEMENT

Juridiquement, l'orpaillage est tout simplement illégal dans les DC de Gangala Na Bodio et Mondo Missa, et les chefs coutumiers attribuant des jetons d'affiliation peuvent être sanctionnés en tant qu'agents de l'Etat délivrant des autorisations illégales. Théoriquement, le PNG devrait donc expulser les orpailleurs du DC (un délai de 60 jours est généralement donné), ses Gardes Parc seraient habilités à constater les manquements, et le PNG pourraient déférer les orpailleurs récalcitrants au tribunal en exigeant, en plus des amendes légales, des dommages et intérêts pour la restauration de l'environnement.

Une telle option créerait forcément de multiples conflits dans le secteur de Sambia– avec les chefferies tout d'abord, qui s'opposeraient à un changement aussi radical et se tourneraient contre le PNG, mais surtout avec toute la population du DC qui vit principalement de l'orpaillage ou de ses effets multiplicateurs. Au reste, elle n'enthousiasmerait certainement pas les autorités provinciales qui se verraient contraintes d'affecter des forces de sécurité au déguerpissement, et qui ne verraient aucun intérêt matériel ou politique à transformer les chefs coutumiers en ennemis.

²⁰Ces pratiques ont été constatées par les consultants, reportées fréquemment dans tous les sites visités en dehors du Domaine de Chasse, ainsi que dans tous les grands chantiers artisanaux de la RDC. Le levier principal de ces « taxes » et « cadeaux » est l'absence de ZEA, qui rend automatiquement l'exploitation artisanale illégale, autrement dit négociable.

²¹Titre IV, Chapitre I de la Loi N°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier de la RDC.

²²Article 33 de la loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement et l'article 25 de la loi N°14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature reprend intégralement les termes de cette disposition.

De plus, cette option n'apporterait aucune solution économique aux orpailleurs. Les « professionnels » pourraient à la rigueur se déplacer ailleurs dans la province, mais la majorité des orpailleurs « de subsistance » de la zone chercheraient un autre moyen d'exploiter les ressources de la Garamba comme le braconnage, la coupe de bois ou le banditisme.

Le déguerpissement n'est donc pas une solution viable mais peut servir de menace efficace si les autres alternatives ne sont pas suivies. D'ailleurs, les solutions proposées envisagent l'exercice limité de la force publique, l'évacuation de certains sites pouvant servir à accroître les risques économiques des investisseurs et à réduire la superficie des exploitations.

4.2 DÉCLASSEMENT

Le principe du déclassement est de retirer une partie de la surface d'une zone protégée pour la reclasser en domaine d'Etat : « lorsque des circonstances exceptionnelles imprévues portent gravement atteinte aux caractéristiques naturelles d'une aire protégée ou pour raison d'intérêt public, le Gouvernement peut décider du déclassement partiel ou total de celle-ci »²³.

L'acte de déclassement est assujéti à l'approbation par le service de l'environnement des mines d'une étude d'impact environnemental et social assortie de son plan de gestion, ainsi que des mesures de compensation ou d'atténuation de l'incidence négative du déclassement sur les objectifs de conservation de la diversité biologique. Ce déclassement ne peut avoir pour effet de restreindre les objectifs de conservation visés à l'article 26 de la loi de 2014. Un décret délibéré en Conseil des ministres fixe les conditions et modalités de déclassement des aires protégées.

Le déclassement pose tout autant de limites que le déguerpissement. Tout d'abord, c'est un processus bureaucratique long qui n'engagera les ministères qu'autant qu'ils y trouvent leur intérêt. Le ministère des mines y trouverait son compte puisqu'il pourrait taxer les exploitants actuels de Sambia, mais il se heurterait à l'opposition des chefferies locales qui, elles, perdraient le contrôle d'une partie de leur domaine de chasse. Une zone déclassée – minière ou non – ne pourrait en effet pas être structurée et taxée par les autorités coutumières. C'est un point important à souligner lors des discussions avec les chefferies sur les options possibles. Il est moins sûr que le ministère de l'environnement appuie un tel processus.

Le principal danger de cette option serait de créer un précédent. Les exploitants qui auraient l'impression d'avoir fait céder le PNG seraient susceptibles d'occuper d'autres zones, y compris dans la zone de réserve intégrale, en comptant sur leur pression pour opérer un futur déclassement. Les autorités nationales craindraient certainement de créer des attentes et des exigences dans plusieurs autres zones protégées du pays, notamment celles où l'orpaillage est associé à de forts intérêts économiques et à des groupes armés, comme Kahuzi-Biega dans le Sud-Kivu.

Enfin, le déclassement entamerait l'intégrité du PNG de façon irrémédiable. Puisqu'il y a un consensus social autour de l'économie d'orpaillage, les zones déclassées pourraient être immédiatement envahies par des orpailleurs professionnels qui les transformeraient rapidement en paysages lunaires.

4.3 ZONAGE PARTICIPATIF

Bien qu'il ne soit pas expressément prévu par la loi, le zonage participatif est une option de gouvernance de plus en plus séduisante pour les gestionnaires des zones protégées. C'est notamment la piste qu'ont suivi l'ICCN, le ministère des mines, l'industrie minière canadienne Banro et le projet *Capacity Building for Responsible Mineral Trade* (CBRMT) financé par USAID à Matete dans le Maniema.

Le zonage participatif consiste à diviser une zone protégée en trois parties aux usages et juridictions distinctes :

- Une zone centrale de conservation intégrale où seules les initiatives de conservation, de restauration environnementale et de recherche scientifique sont autorisées.
- Une zone tampon administrée par les communautés locales sur la base d'un plan de gestion préalablement établi, où les activités économiques autorisées doivent « *promouvoir un développement durable et écologiquement rationnel.* »²⁴ Toute exploitation minière, forestière ou industrielle est conditionnée par l'absence d'incidence négative sur la zone de conservation intégrale. Le développement, la délimitation et le choix des activités économiques sont assujétiés à une

²³Article 35 de la loi N°14/003 du 11 février 2014 relative à la Conservation de la Nature.

²⁴Article 28 de la loi n°14/003 du 11 février 2014 relative à la Conservation de la Nature.

étude d'impact social et environnemental dûment approuvée par les autorités. Les communautés s'engagent à contribuer de façon active à la conservation du patrimoine naturel.

- Une zone de transition administrée par les autorités formelles, où les activités économiques sont possibles mais réglementées. Elle cherche en général à promouvoir une économie différente ou à moderniser l'économie existante avec des systèmes d'irrigation, des centres d'expérimentation et de recherche, etc.

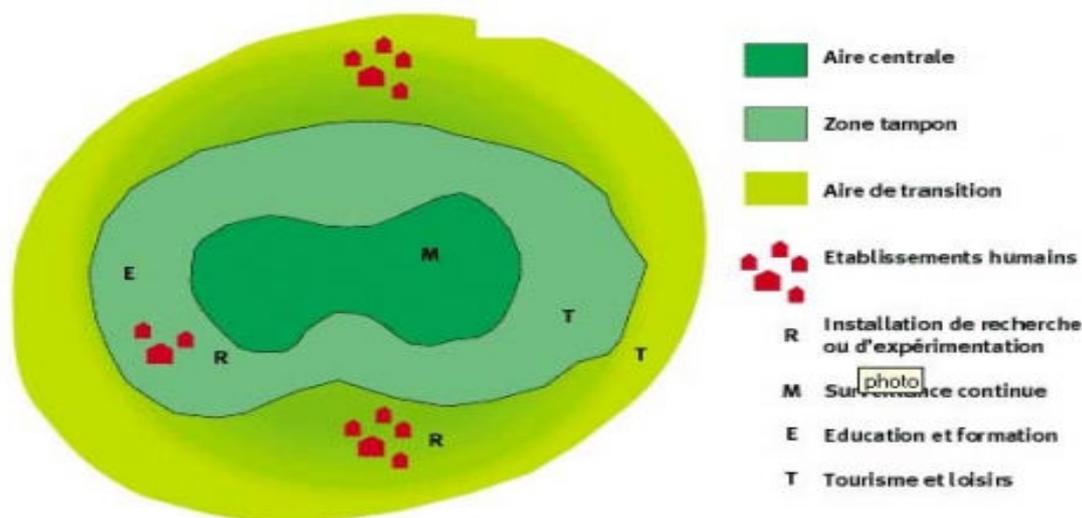


Figure 2. Zonage schématique d'une aire protégée

Différents modèles existent où la zone de transition ne fait pas partie du schéma établi, ou bien où la zone tampon est elle-même divisée en zones économiques spécialisées. Dans tous les cas, le principe est de rationaliser l'exploitation des ressources naturelles en limitant les impacts environnementaux et en allouant aux différents acteurs économiques (agriculteurs, pêcheurs, pastoralistes, exploitants miniers) un espace réservé. L'aspect particulièrement prisé de ce modèle tient à son développement participatif qui permet aux communautés de penser leur espace, et qui les conduit à mieux connaître les limites et les ressources de leur terroir.

Le zonage risquerait néanmoins de poser au moins deux problèmes dans le cas particulier de la Garamba.

D'une part, le micro-zonage communautaire est une solution privilégiée pour les terres subissant une pression par différents groupes économiques opposés – pêcheurs contre orpailleurs, agriculteurs contre pastoralistes, etc. Le développement d'un zonage répond effectivement aux soucis de chaque groupe qui cherche à s'assurer une disponibilité des terres pour des revenus durables. Or le DC de Gangala Na Bodio ne connaît pas de conflit économique sur les terres : tout le monde semble partager l'opinion assez atterrante que la savane devrait être transformée en grand chantier minier, voire « exploitée de façon industrielle au plus grand bénéfice des communautés comme le fait Kibali Gold Mine à Durba »²⁵.

Un exercice de zonage orienterait certainement les discussions sur les zones d'exploration de la SOKIMO de manière à trouver d'autres gisements. Ce pourrait ouvrir la voie à des explorations d'envergure avec toutes ses conséquences environnementales notamment le tarissement des rivières, risques d'utilisation des produits chimiques...

D'autre part, ce découpage des terres en chantiers légitimes, tolérés et hors-limite rappelle par trop l'approche modérée de Kibali Gold Mine qui avait divisé son périmètre minier, au début de sa phase d'exploitation, en zones exclusives (industrielles), zones autorisées (hors du périmètre) et zones mixtes ou temporaires où l'exploitation artisanale était tolérée jusqu'à la phase d'exploitation industrielle. Ce découpage partait du principe que les orpailleurs légitimes étaient ceux qui

²⁵Telle est par exemple l'opinion déclarée du Chef de Logo-Ogambi Obote Sirika (Territoire de Faradje).

exploitaient déjà les zones du périmètre minier et qu'ils devaient être compensés par la perte de leur chantier. En 2010, cela a donné lieu à un envahissement par de nouveaux orpailleurs pour réclamer des compensations, puis des tensions croissantes qui ont abouti à la création précipitée des ZEA. Le parallèle risquerait de faire réagir les orpailleurs du DC et de la région de la même façon, soit qu'ils envahissent pour obtenir une compensation, soit qu'ils le fassent pour sécuriser un chantier. Ce risque pourrait néanmoins être réduit par une intervention des autorités coutumières qui sont écoutés et respectés dans la région.

À la vérité, la solution proposée ci-dessous ressemble d'assez près à un zonage. Les « chantiers de transition écologique » correspondent aux aires de transition du modèle, et les prospections situées dans les 50 km autour des DC correspondent plus ou moins aux zones tampon du micro-zonage participatif²⁶.

5 CONCLUSION

Au terme de cette brève analyse, nous constatons qu'au stade actuel de transition les solutions négociées priment sur celles juridiques même si une dose de pression s'avèrent nécessaires pour les creuseurs récalcitrants qui au-delà de la durée de la transition définie de manière participative, continueront à pratiquer l'orpaillage artisanal dans les domaines de chasse du Parc National de la Garamba.

Cependant, pour que cette solution négociée ait des chances de réussite, le PNG tout en impliquant les chefs coutumiers devra concevoir d'autres activités de subsistance (agriculture, élevage, pêche...) pour les orpailleurs de subsistance et encourager les creuseurs professionnels à migrer vers les ZEA instituées en dehors du PNG et de ces domaines de chasse car il est également difficile de concevoir de nouvelles migrations d'orpailleurs sans que des conflits sérieux surgissent entre la population présente et des allochtones. Déjà, les actuels conflits croissants de la province voisine de l'Ituri où se trouvent de nombreux artisans miniers risquent de provoquer des nouvelles des migrations.

Toutefois, pour concilier les impératifs de la conservation de la nature avec les droits des communautés locales vivant dans les environs, il serait souhaitable de définir de manière participative une période de transition, semblable au zonage participatif après lequel l'orpaillage devrait effectivement prendre fin.

REFERENCES

- [1] Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20/01/2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la RDC du 18/02/2006, in *J.O de la RDC*, n° spécial, 2011 du 05 février 2011 ;
- [2] Loi n°007/2002 du 11/07/2002 portant Code Minier de la RDC, in *J.O. de la RDC*, n° spécial du 15/07/2002 ;
- [3] Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, in *J.O de la RDC*, n° spécial du 28 mars 2018 ;
- [4] Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier de la RDC, in *J.O. de la RDC*, n° spécial du 31 août 2002 ;
- [5] Loi N°08/012 du 31 juillet 2008 portant Principes Fondamentaux relatifs à la Libre Administration des Provinces telle que modifiée à ce jour, in *J.O de la RDC*, n° spécial du 31/07/2008
- [6] Loi N°11/009 du 11 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'Environnement, in *J.O de la RDC*, n° spécial du 16/07/2011 ;
- [7] Loi n°14/003 du 11 février 2014 relative à la Conservation de la Nature ;
- [8] Décret n°038/2003 du 26/03/2003 portant règlement minier, in *J.O de la RDC*, n° spécial du 01/04/2003
- [9] Commission Justice et Paix : *Le secteur minier artisanal à l'Est de la RDC, état des lieux et perspectives*, Bruxelles, 2012.
- [10] DJUMANGOY Edouard, *Etude Anthropique menée dans les domaines de chasse de Gangala Na Bodio et Mondo Missa*, Parc National de la Garamba, 2016.
- [11] Godefroid Kayungura Tasinzanzu, *Enquête socio-économique et d'attitudes des populations riveraines autour du Parc National de la Garamba*, 2009.
- [12] MONIKUTIDOO Antoine, *Les conséquences sanitaires de l'exploitation minière sur les orpailleurs artisanaux en Uélé (RDC)*, Tervuren (Belgique), Décembre 2010.
- [13] MUGISALIRIGO Richard, *Contrat SOKIMO-AngloGold Ashanti et droits des communautés locales en Ituri/ RDC*, Editions Universitaires Européennes, Paris, 2016.

²⁶Le zonage participatif vise à démarquer les champs, les aires ou couloirs de pâturage, les cours d'eau poissonneux, etc.

- [14] MUGISA LIRIGO, DHEKANA T'SRBA, LOKO MANTUONO, « *La gouvernance minière en RDC : Essai critique de la loi en vigueur et pistes de solution* », in les Annales de l'UNIBU, Vol.2, N°3, mai 2014 pp 40-62.
- [15] RANGOLD RESOURCES, *Kibali Gold Mine Review of Operations*, Annual Report 2016.
- [16] SAESSCAM, *Guide pratique sur la structuration et le fonctionnement d'une coopérative minière en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, 2017.
- [17] SAESSCAM, *Plan d'action*, Ministère des mines, 2015.